



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 9048/18

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת י' וילנר

המערערת: רשות הרישוי – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

נ ג ד

המשיבים: 1. מפעלי דינמומטר לבדיקות רכב בע"מ
2. דוד זוליכאן ו-38 אח'

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 8.11.2018 בעת"מ 27604-02-18 שניתן על ידי כבוד השופטת העמיתה י' שטופמן

תאריך הישיבה: כ"ז בטבת התשפ"א (11.1.2021)

בשם המערערת: עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 1: עו"ד עופר שפירא; עו"ד אלעד גריינר

בשם המשיבים 2-39: עו"ד עודד שטייף

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. כפי שיפורט בהמשך, הצדדים הגיעו להסכמות במישור האופרטיבי, כך שלא נדרשת הכרעה שיפוטית לעניין זה. עם זאת, נתבקשנו בערעור, ראינו הצדקה לדבר, ולכן נעיר שתי הערות לגבי מה שנקבע בפסק הדין; על כן, להלן יפורטו העובדות הצריכות לעניין, בתמצית הנחוצה.

2. המשיכה 1, מפעלי דינמומטר לבדיקות רכב בע"מ, היא חברה המפעילה מספר מכוני רישוי לכלי רכב, שבהם נעשות, בין היתר, בדיקות רישוי שנתיות. סמכות זו נתונה לדינמומטר, על-פי כתבי הרשאה מאת המערערת – רשות הרישוי – בהתאם לסמכותה שבתקנה 273(א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן: תקנות התעבורה).

3. ענייננו, במכון הרישוי דינמומטר הפועל בתל-אביב. לאחר פעילות סמויה של משטרת ישראל, במהלך החודשים פברואר-מרץ 2016, התברר כי שני בוחני תנועה במכון, הנפיקו אישורי כשירות למספר אופנועים, הגם שאלו כלל לא הובאו למכון, ולא נבדקו על-ידם. דובר על אופנועים, שרובם ככולם הוחזקו במכלאות משטרתיות, במצב טכני ירוד ביותר, עד כי לא היו כשירים להתנעה, לבטח לא לתנועה. חלקי מנוע חסרים; כבלי חשמל מרוטים; העדר מראות ורכיבי תאורה; צמיגים קרועים, הם רק חלק מ'מחלות הרקע' שמהן סבלו האופנועים ש'הוכשרו'.

4. חקירת המשטרה חשפה את שיטת העבודה העבריינית של הבוחנים: אדם שביקש להכשיר את כלי הרכב שלו, ללא בדיקה, היה פונה לשתדלן ('מאכער') ומשלשל לידיו סכום כסף; הלה היה יוצר קשר עם הבוחנים; הללו, בתורם, היו חותמים על אישור כשירות ללא בדיקה מקדימה. הפעם האחרונה, היתה פעם אחת יותר מדי: במסגרת הפעילות הסמויה של המשטרה, יצר סוכן משטרה קשר עם השתדלן, וכך עלה בידי לקבל אישור 'כשירות' לאופנועים בלתי כשירים בעליל. הגלגל נעצר.

לאחר מיצוי פעולות החקירה, הורשעו הבוחנים והשתדלן בדין, והוטלו עליהם עונשי מאסר (השתדלן – מאסר מאחורי סורג ובריח; הבוחנים – מאסר בדרך של עבודות שירות), וכן עונשים נלווים. החקירה נגד המכון לא הבשילה לכתב אישום, והתיק נגדו נסגר מחוסר אשמה.

5. ביני לביני, ביום 5.10.2016, נוכח הליקויים החמורים שנתגלו במכון הרישוי, ערכה רשות הרישוי שימוע לבעליו, בטרם יוכרע אם להטיל סנקציה על המשך פעילותו. בשימוע נטען, כי האירועים המתוארים בכתב האישום נעשו שלא על דעת בעלי המכון או בידיעתם, ועל כן, לא ניתן לייחס להם אחריות לכך. כמו כן נטען, כי מאז שנודע על מעלליהם של הבוחנים, חודדו נהלים, נקבעו הוראות פנימיות שנועדו למנוע הישנות מעשים דומים, נאסרה פעילות שתדלנים, והבוחנים שידם במעל – פוטר זה מכבר.

6. טענות בעלי המכון נבחנו על-ידי רשות הרישוי; ונדחו. נקבע, כי למכון אחריות רבה מכוח כתב ההרשאה שניתן לו, להכשיר כלי רכב לתנועה על הכביש. על כן, נדרש היה לנקוט, מראש, כל צעד אפשרי כדי למנוע התרחשות מקרים מעין אלו. בענייננו, כשל המכון כשלא השכיל לקבוע הוראות ונהלים שימנעו את התוצאה העגומה, גם אם זו אירעה שלא בידיעת מנהליו ובעליו. עוד נקבע, כי הגם שהמעשים נעשו שלא על דעת בעלי המכון, עומדת למכון אחריות שילוחית מחייבת. כך, בכתב ההרשאה צוין במפורש, כי "רשות הרישוי תהיה רשאית להתלות או לבטל כתב הרשאה זה בכל עת בהתקיים אחד או יותר מהמקרים המפורטים להלן" (סעיף 9), ובכלל זה, מקום שבו קיימות הוכחות לכך ש"המפעל או עובד מעובדיו נתן, קיבל או הציע למישהו שוחד, מענק או טובת הנאה אחרת בקשר לכל דבר הכרוך בביצוע העבודה, מתן השרות ו/או הנובע ממנו" (שם). כמו כן, אם מתברר ש"המפעל או עובדיו ו/או הבאים מכוחו פעלו שלא במיומנות מקצועית, ברשלנות ושלא ע"פ הוראות 'רשות הרישוי' אשר ימסרו מעת לעת, או הפרו תנאי מתנאי הרשאה זו, תבטל הרשות הרשאה זו לאלתר ע"פ סמכותה בהתאם לכלל דין" (סעיף 10). בנוסף, בעלי המכון "יהיו אחראים באופן ישיר ובלעדי לגבי כל נזק שיגרם עקב פעולה או מחדל של המכון ועובדיו ו/או הבאים מטעמו בכל הנוגע למתן השירות ו/או כתוצאה מהשירות ולשאת בכל נזק/תביעה/תשלום הנובע מכך ו/או שאירע בשטח המכון" (סעיף 15); (ההדגשות אינן במקור – נ' ס').

הנה כי כן, לשם הפעלת סמכותה, רשות הרישוי אינה נדרשת להצביע על פעילות לא תקינה של בעלי המכון, במודע ובמכוון. הסמכות להורות על התלייה או ביטול של ההרשאה, למשך זמן או לצמיתות, חלה גם במקרה שבו נעשה הדבר על-ידי מי מעובדי המכון.

7. משהוכחה האחריות, פנתה רשות הרישוי לבחון מהי הסנקציה ההולמת בנסיבות העניין. בשים לב לכך שמדובר בשני בוחנים בכירים שסרחו, בחמישה מקרים שונים שאותרו בתקופה של כחודש-ימים, ובמעשה בדרגת חומרה גבוהה ביותר – מתן אישורי כשירות לאופנועים שכלל לא הובאו לשטח המכון; ובהינתן שבעלי המכון ומנהלו המקצועי פשלו במלאכתם, בכך שלא הנהיגו שיטות עבודה ובקרה אפקטיביות למניעת מקרים שכאלו (והנה התוצאה מדברת בעד עצמה), הוחלט להורות על התליית כתב ההרשאה למשך חודשיים-ימים בפועל, וכמו כן להורות על התלייתו על-תנאי, לחודשיים נוספים, למשך שנתיים. קודם שניתנה החלטה זו, שקלה רשות הרישוי שיקולים נוספים, דוגמת הפגיעה בציבור המשתמשים, והפגיעה בעובדי המכון, אך נקבע כי אין בהם כדי להביא לתוצאה שונה. הוחלט, כי האינטרס הציבורי המשמעותי שבמניעת הישנות מקרים דומים, אשר עלולים לפגוע בבטיחותם ובביטחונם של משתמשי הדרך, גובר על

הפגיעה, התחומה בזמן, בצדדי ג'. ההחלטה ניתנה ביום 14.12.2017; וביום 9.1.2018, ביקשו בעלי המכון לעיין מחדש בהחלטה. גם עובדי המכון פנו והלינו על ההחלטה, וטענו כי תביא לפיטוריהם. בהחלטה מיום 1.2.2018 – נדחו הבקשות לעיון מחדש.

8. בראותו כי כלתה אליו הרעה מאת רשות הרישוי, הגיש המכון עתירה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים. סמוך לאחר מכן, הגישו גם עובדי המכון עתירה נפרדת נגד ההחלטה. לימים, אוחד הדיון בעתירות, והן נדונו יחדיו. נטען, כי העבירות בוצעו ללא ידיעת המכון, ולא הועילו פעולות בקרה וניטור שננקטו מראש למניעת המצבים הללו. עוד נטען, כי אין אפשרות למנוע באופן מוחלט עבירות שנעשות על-ידי בוחנים. כמו כן, הודגשו הנזקים הקשים שנגרמו למכון, כשבכללם: פגיעה כלכלית בתקופת החקירה, ופגיעה במוניטין. הובהר, כי מאז קרות האירוע, נעשו פעולות רבות ומשמעותיות למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד. אשר לסנקציה שהוטלה על המכון, נטען כי היא תפגע קשות בחופש העיסוק של עובדי המכון. כמו כן נטען, כי ההחלטה מפלה בין המכון למכונים אחרים, באשר אלו 'זכו' לעונשי התליה בפועל, רק לאחר שימועים, התראות, והתליות על-תנאי. התבקש אפוא להורות על ביטול ההחלטה; לחלופין, להורות על התליה על-תנאי בלבד; וכחלופה שלישית, לצמצם את התליית כתב ההרשאה בפועל, למסלול האופנועים בלבד (למשך חודשיים). מנגד, רשות הרישוי טענה כי בדין ניתנה ההחלטה, ולא נפל בה כל פגם; על אחת כמה וכמה שלא נפל בה פגם חמור, אשר עשוי להצדיק התערבות שיפוטית.

9. לאחר דיון שהתקיים במעמד הצדדים, קבע בית המשפט המחוזי כי דין העתירה להתקבל בחלקה. נקבע, כי אין חולק על כך שהמעשים שביצעו הבוחנים, עלולים לסכן את הציבור, ויש להוקיעם. גם אין מחלוקת, כי המעשים שביצעו הבוחנים, נעשו ללא ידיעת בעלי המכון. עוד נפסק, כי החלטת רשות הרישוי מקיפה, מפורטת, מנומקת היטב, ועצם הקביעה כי יש להטיל סנקציה על בעלי המכון, מצויה במתחם הסבירות, ומאזנת אל-נכון בין השיקולים השונים העומדים על הפרק. עם זאת, נקבע כי הסנקציה שהוטלה בפועל על המכון – אינה מידתית בנסיבות העניין, באשר היא מפלה את המכון על פני מכונים אחרים, שרישיונם הותלה בפועל, רק לאחר שננקטו נגדם אמצעים קודמים, או שהיתה תלויה ועומדת נגדם התליה על-תנאי. עוד קבע בית המשפט, כי ההחלטה אינה מידתית, שכן המכון דנן אינו 'מועד לפורענות', וכי די היה בהתליה מרוככת יותר, כדי להשיג את התכלית המבוקשת – הרתעה ותיקון הדרך. נוכח האמור, נפסק כי רכיב ההתליה בפועל שבהחלטת רשות הרישוי, יצומצם למסלול האופנועים בלבד; ורכיב ההחלטה הנוספים, נותרו על כנם.

10. רשות הרישוי לא השלימה עם פסק הדין, ופנתה בערעור לבית משפט זה. בערעורה טוענת הרשות, כי שגה בית המשפט המחוזי בבוחרו להמיר את שיקול הדעת המקצועי של הרשות בשיקול דעתו-שלו. עוד נטען, כי קיים כשל אינהרנטי בפסק הדין: מחד גיסא נקבע, כי ההחלטה מצויה במתחם הסבירות, ומאידך גיסא נקבע, כי אינה מידתית, תוך עירוב מין (מידתיות) בשאינו מינו – הפליה. כמו כן טוענת הרשות, כי לא ניתנה הכרעה לגופו של עניין בעתירת עובדי המכון, הגם שנדרש היה לדחותה, בהעדר יריבות ישירה מול רשות הרישוי. מנגד, טוענים המכון ועובדיו, כי פסק הדין משקף כראוי את האיזון בין העדר המודעות למעשיהם של הבוחנים שסרחו, לבין חומרת המעשים; שמא מחמיר הוא עדיין יתר על המידה. לדידם, יש לקרוא את פסק הדין של בית המשפט המחוזי, כקובע כי עצם ההחלטה להטיל סנקציה – סבירה; הסנקציה גופה – אינה מידתית. עובדי המכון הוסיפו, כי נתונה להם זכות עמידה, נוכח הפגיעה הקשה שתונחת על ראשם, אם יסגור המכון את שעריו למשך חודשיים-ימים.

11. בדיון שהתקיים לפנינו ביום 11.1.2021, שבו ב"כ הצדדים על טענותיהם, אלו בכה ואלו בכה. נוכח פרק הזמן הרב שחלף מאז מתן ההחלטה, בהתחשב בקשיי הפרנסה בעת הקורונה הנוכחית, ושאר נסיבות העניין, הצענו לצדדים להידבר ביניהם, ולחתור לנוסחה מוסכמת. לאחר שיג ושיח, הסכימו הצדדים כי המכון, על כל מסלוליו, יסגר לתקופה של 21 ימים. על כן, במישור האופרטיבי – כך יעשה. לצד זאת, לבקשת רשות הרישוי, ראינו לנכון להעיר שתי הערות במישור העקרוני, על דברים שנקבעו בפסק הדין.

12. כאמור, לאחר שניתח את החלטת רשות הרישוי, קבע בית המשפט המחוזי כי ההחלטה מפורטת ומנומקת היטב, וכי עצם הקביעה על אודות הטלת סנקציה, בנסיבות, מצויה במתחם הסבירות. אף על-פי כן, מצא בית המשפט המחוזי כי ההחלטה אינה מידתית, משום שהיא מפלה בין המכון דנן, לבין מכונים אחרים. נקבע, כי המכונים האחרים ספגו סנקציה של התליה בפועל, רק לאחר התראות ושימועים קודמים, לעיתים רק לאחר עונש התליה על-תנאי, בבחינת 'שור מועד'. לעומתם, המכון דנן ספג את הסנקציה החמורה ביותר כבר ב'פסילה הראשונה'.

13. בית המשפט המחוזי בחן אפוא את ההחלטה המנהלית בכלי-הביקורת של סבירות ומידתיות. בעשותו כן, הגיע לכלל מסקנה, כי דינה של העתירה להתקבל בחלקה. על-פי הכרעתו, בנסיבות העניין, החלטת הרשות אינה מידתית, וזאת בשים לב להחלטות שניתנו במקרים דומים, כלפי מכונים אחרים. בדרך הילוכו זו, שגה בית המשפט לעניינים

מנהליים. לא היה מקום להידרש לסבירות ולמידתיות בכלל, לבטח לא באופן שהדבר נעשה.

14. רשות הרישוי צודקת: לא היה לו, לבית המשפט לעניינים מנהליים, להמיר את שיקול הדעת המקצועי שלה, בשיקול דעתו-שלו, משל היה רשות-רישוי-על. בית המשפט עשה כן, למרות שקבע שהחלטת רשות הרישוי ניתנה בסמכות, והיא מצויה, לפי דבריו, במתחם הסבירות. תחילת הילוכו של בית המשפט לעניינים מנהליים – נכונה: מישור הסמכות נבחן על-ידו כדבעי. בית המשפט הראה, כי החלטה על מתן כתב הרשאה, וממילא גם על התלייתו, מצויה בסמכות רשות הרישוי, ונתונה לשיקול דעתה. עוד קבע בית המשפט, כי החלטת הרשות "מקיפה, מפורטת ומנומקת היטב". מכאן, פנה בית המשפט לשאלת סבירות ההחלטה ומידתיותה, והכריע כי ההחלטה על עצם הטלת סנקציה – סבירה; הסנקציה המסוימת שהוטלה – אינה מידתית. הנימוק שבעטיו מצא בית המשפט כי ההחלטה איננה מידתית, נעוץ בהחלטות שונות שניתנו לגבי מכוניס אחרים. מוטב היה לבית המשפט לעניינים מנהליים לומר בפשטות ובמפורש, כי לדעתו עילת ההפליה היא זו שהכריעה את הכף. לא צריך היה לתור אחר עילות עמומות. ארגז הכלים 'הישן והטוב' 'מספק את הסחורה' היטב. משעשה כן בית המשפט לעניינים מנהליים – פתח בסבירות, פנה למידתיות, והמשיך להפליה – יצר בלבול. מוטב, אם כן, ככלל, להשתמש באמות מידה ברורות, ולהימנע מעשות שימוש במושגי ססתום עמומים.

15. הערה שניה – רשות הרישוי טוענת כי לא היה מקום לברר את עתירת עובדי המכון; לדידה, נדרש היה להכריע בה בנפרד, ולקבוע כי דינה להידחות על הסף, בהעדר יריבות ישירה. טענה זו – מקובלת עלי. בעניין דנן, בעל הדין המתאים לנהל את ריבו מול רשות הרישוי, הוא מי שבידו ניתן כתב ההרשאה, ואשר על ראשו הוטלה הסנקציה, אם מחמת התנהלותו, אם נוכח גבולות אחריותו. אמנם, החלטה מעין זו עשויה להשליך גם על צדדי ג', בענייננו – עובדי המכון. עם זאת, הדבר אינו מציב אותם בעמדה ישירה מול הרשות המינהלית, ואינו נותן בידם עילה עצמאית המאפשרת להם לעתור בדרישה למתן סעד. לא קיים לכך עיגון בדין; גם היעילות הדיונית נפגעת. לכל היותר, יכולים צדדי ג' אלו, לפנות לבית המשפט, לאחר הגשת עתירה על-ידי בעל הדין הישיר, ולבקש להצטרף לה כמשיבים, על מנת שקולם ישמע גם הוא.

16. אשר על כן, אציע לחברי, כי במישור האופרטיבי, תבוא הסכמת הצדדים חלף פסק דינו של בית המשפט המחוזי, במובן זה שהתליה בפועל של כתב ההרשאה, למכון הרישוי כולו, תעמוד למשך 21 ימים, יתר רכיבי ההחלטה יוותרו על כנם; במישור העקרוני: בגבולות היריעה, הערנו את אשר הערנו; נסתפק בכך.

לצרכי התארגנות, תחל ההתליה בפועל ביום 1.2.2021, למשך 21 יום.

בנסיבות, ומשנתגבשה הסכמה במישור האופרטיבי, לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ב' בשבט התשפ"א (15.1.2021).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט